

Зміст та основні риси громадських робіт

Визнавши переваги покарань, альтернативних позбавленню волі, український законодавець у санкціях 3% статей Особливої частини КК України як основне передбачив застосування покарання у виді громадських робіт. Оскільки для України це новий вид покарання у системі кримінальних покарань, остільки у науках кримінально-правового циклу питання змісту та основних рис громадських робіт, їх виконання та відбування ще не були предметом належної уваги, хоча окремі уявлення стосовно цієї проблематики містяться у роботах О. Беці, І. Богатирьова, М. Вербенського, В. Дрьоміна, В. Мایренка, А. Степанюка, С. Черкасова та ін. Здебільшого ці уявлення мають фрагментарний характер, дослідники обмежуються висвітленням необхідності розширення практики застосування альтернативних позбавленню волі покарань, оцінкою їх соціально-економічного та морально-психологічного ефекту, розглядом окремих проблем виконання-відбування цих покарань. Проте без з'ясування змісту та сутності громадських робіт як самостійного покарання відповідна організація їх застосування на практиці унеможлиблюється.

У ст. 56 КК України зазначено, що громадські роботи полягають у виконанні засудженим у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. З формулювання громадських робіт, наданого у КК, а також з нормативних положень Кримінально-виконавчого кодексу України і розділу II Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань, стає можливим виокремлення сутнісних рис сучасних громадських робіт, сукупність яких є своєрідним еквівалентом обсягу кари.

Сутність громадських робіт розкривається через з'ясування змісту тих чи інших елементів кари, що притаманні цьому покаранню. Але спочатку зауважимо, що цей вид покарання не пов'язаний з ізоляцією від суспільства, тому елементи кари не досягають в ньому тієї гостроти прояву, як при засудженні, наприклад, до арешту, обмеження або позбавлення волі, оскільки, з одного боку, громадські роботи не тягнуть за собою будь-якого обмеження засудженого в прояві його особистої волі (за винятком хіба що розпорядження вільним часом), у

тому числі у вільному пересуванні по країні, а з другого — у правовому становищі особи, яка відбуває покарання у виді громадських робіт, не відбувається значної зміни. Проте громадські роботи як вид кримінального покарання все ж таки містять елементи кари, що спричиняють засудженому певні тяготи і позбавлення.

Кара в громадських роботах, як і в будь-якому покаранні, відбувається в самому факті засудження особи, тобто у вираженій у вирокі негативній оцінці її поведінки з боку держави. У зв'язку з цим, напевно, мав рацію О. Сахаров, який зауважував, що властивість кримінального покарання — спричинити засудженому моральні страждання — потрібно всіляко підтримувати і розвивати шляхом виховання відповідної громадської думки¹.

Крім того, кара при засудженні до громадських робіт полягає в тому, що праця, яка виконується під час відбування цього виду покарання, має примусовий характер. Це означає, що засуджений повинен відпрацювати на користь суспільства зазначену у вирокі кількість годин; сам процес працевлаштування здійснюється у примусовому порядку; засуджений зобов'язаний виконувати лише ті види робіт, які визначаються йому органом місцевого самоврядування за узгодженням з кримінально-виконавчими інспекціями (під час визначення засудженій особі конкретного виду робіт її бажання, на нашу думку, може враховуватися, але лише за розсудом інспекції); злісне ухилення від громадських робіт тягне за собою застосування визначених у законі санкцій. При цьому визнання примусового характеру праці одним з каральних елементів не суперечить, як уже зазначалося, ані міжнародним документам, ані Конституції України².

Неабияке навантаження під час відбування громадських робіт несе такий каральний елемент, як виконання цих робіт безоплатно. Безоплатність праці засудженого — визначальна особливість громадських робіт. На відміну від виправних робіт, виконання яких передбачає стягнення частини заробітної плати засудженого, громадські роботи здійснюються без нарахування засудженому заробітної плати. Отже, є наявним ще одне обмеження конституційного права особи за вироком суду — одержання винагородження за працю.

З аналізу ст. 56 КК можна зробити припущення, що безоплатність праці при відбуванні громадських робіт спрямована на формування у

¹ Див.: Сахаров А. Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР. — М., 1961. — С. 250.

² Див.: Конвенція про скасування примусової праці 1957 р., Європейська конвенція про права людини 1950 р., Міжнародний пакт «Про громадські та політичні права» 1968 р. та ін.

засудженого поважного ставлення до суспільства та суспільних інтересів. Тому у зазначеній статті йдеться про безоплатну працю на користь не конкретних осіб чи установ, що потерпіли від злочинного діяння, а суспільства.

Хоча громадські роботи мають примусовий характер, проте засуджений не повинен позбавлятися засобів до існування, а крім того, суспільство не зацікавлене в тому, щоб він переривав навчання, тому громадські роботи відповідно до ст. 56 КК відбуваються у вільний від основної роботи або навчання час. Разом з тим відпустка за основним місцем роботи не перериває виконання покарання, тобто в цьому разі безпосередньо відбувається обмеження гарантованого Конституцією України права на відпочинок. Це пояснюється тим, що оскільки особи, які залучаються до громадських робіт на підставі вироку, є засудженими, а не працівниками, остільки їх обов'язкова праця юридично не породжує право на відпустку, положення про яку регулюються нормами трудового законодавства. Отже, таке становище свідчить про обмеження вільного часу засудженої особи, що є безумовним елементом карального впливу.

Час відбування громадських робіт не зараховується до трудового стажу засудженого, який дає право на пенсію. Слід відмітити, що у більшості випадків подібна проблема й не виникає, тому що засуджений до цього виду покарання вже має місце роботи. Проте чи означає це, що громадські роботи можуть призначатися лише особам, які мають будь-яке постійне місце роботи? Видається, що позитивне вирішення даного питання призвело б до необґрунтованого звуження сфери застосування громадських робіт. Може виникнути й протилежна ситуація, коли засуджений під час відбування громадських робіт з будь-яких причин втратив основну роботу. Тут теж виникає питання: чи потрібно замінювати громадські роботи на інший вид покарання? На наш погляд, застосування громадських робіт до осіб, які на момент засудження не мали постійного місця роботи чи навчання або, навпаки, втратили їх, є цілком можливим.

Разом з тим тут існує й ще одна проблема, а саме: зарахування цій категорії засуджених часу відбування громадських робіт до трудового стажу. Як видається, є слушними пропозиції працівників кримінально-виконавчих інспекцій при умові сумлінного ставлення до роботи зараховувати строк покарання до трудового стажу засуджених, які відбувають це покарання та не мають у цей час іншої роботи. На користь цього аргументу свідчить також той факт, що час відбування засудженими інших видів покарань (виправних робіт, позбавлення

волі) згідно з кримінально-виконавчим законодавством, зараховується до трудового стажу, що дає право на соціальне забезпечення особи. Тому протилежне у ситуації, описаній вище, було б алогічним. Вважаємо, що вказівка у законі на виконання засудженим громадських робіт у вільний від роботи чи навчання час більшою мірою стосується власне порядку виконання даного виду покарання. Таким чином, питання про включення в деяких випадках часу відбування громадських робіт до трудового стажу засудженого потребує законодавчого врегулювання.

До опосередкованого карального впливу на засудженого можна віднести й той факт, що громадські роботи відбуваються на іншому підприємстві (в закладі), ніж те, на якому працює (навчається) засуджений. Це нове підприємство, як вже зазначалося, визначається органами місцевого самоврядування. Засуджений не має права не погоджуватися на цю роботу. Більш того, йому доведеться пристосовуватися до нового колективу, налагоджувати стосунки з раніше незнайомими людьми, домогтися поваги, що не завжди легко зробити, будучи засудженим за вчинення злочину. Крім того, засудженому фактично доведеться поєднувати роботу в двох або більше місцях, якщо він працює за сумісництвом, або роботу з навчанням.

Громадські роботи характеризуються й таким каральним елементом, як їх певний строк. Громадські роботи встановлюються повнолітнім засудженим на строк від 60 до 240 годин і відбуваються не більше чотирьох годин на день. Для неповнолітніх засуджених віком від 16 до 18 років громадські роботи призначаються на строк від 30 до 120 годин. Щоденно громадські роботи не можуть перевищувати двох годин. При цьому чим більший строк засудження до громадських робіт, тим значніший обсяг кари вони містять у собі.

Елемент кари в громадських роботах полягає й у наявності у засудженої особи судимості. Судимість і правообмеження, які випливають з неї, створюють, як відомо, певні труднощі для такої особи. Наприклад, судимість негативно впливає на здійснення нею деяких прав під час працевлаштування, оскільки може стати перешкодою для зайняття певних посад. Факт судимості враховується також при заповненні офіційних документів, реалізації виборчих прав тощо.

Перелічені каральні елементи, які становлять зміст громадських робіт, дають змогу зробити висновок про те, що їх сутність як виду кримінального покарання передбачає наявність у цьому інституті в першу чергу трудових, а не майнових правообмежень, оскільки відбування громадських робіт здійснюється у процесі трудової діяльності

на користь суспільства у вільний від основної роботи чи навчання час. Засуджений користується всіма правами і свободами, за винятком деяких обмежень його трудових прав та права на відпочинок. Отже, каральна сторона розглядуваного покарання стосується головним чином трудової діяльності засудженого і воно належить до покарань немайнового характеру. Як слушно зауважує В. Філімонов, хоча засудженому до громадських робіт заробітна плата не виплачується, однак це покарання не можна розглядати як майнове, оскільки майнові покарання передбачають вилучення всього чи частини майна засудженого або певної частини з його заробітку. Під час застосування громадських робіт такого вилучення не відбувається¹. Дійсно, заробітна плата або стипендія, що їх одержує засуджений за основним місцем роботи (навчання), а також заробіток за сумісництвом, премії, будь-які надбавки, матеріальна допомога тощо виплачуються повністю.

При розгляді змісту покарання у виді громадських робіт так чи інакше постає питання щодо ролі праці та її призначення і здатності бути каральним елементом у змісті покарання. З цього приводу в спеціальній літературі є різні погляди, що свідчить про складність та неоднозначність вирішення цього питання. Одні вчені вважають, що праця не є і не може бути елементом кари, у праці засуджених кара відсутня². На думку інших, каральні елементи власне й сконцентровано у праці. Так, М. Беляєв пише, що будь-яке покарання має бути карою за вчинений злочин, отже, як засіб кари може виступати будь-який елемент покарання, котрий за своїми об'єктивними властивостями здатний вирішити це завдання. Суспільно корисна праця це завдання вирішити може³. Треті вчені вважають, що на працю покладено виконання виховних функцій. Так, зазначається, що використання праці пов'язано не лише із засудженням, карою за злочин, а й з її соціальною природою — бути матеріальною основою виховання особистості. На підтвердження цієї думки наводяться, зокрема, такі аргументи, що діяльність органів, які виконують покарання, показує,

¹ Див.: Новое уголовное право России: Общая часть: Учеб. пособ. — М., 1995. — С. 99.

² Більш докладно див.: Стручков Н. А. Советское исправительно-трудовое право. — М., 1963.

³ Див.: Беляев Н. А. Цели наказания и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях. — Л., 1963. — С. 86–87; Наташев А. Е. Правовое положение осужденных (общие вопросы). Проблемы исполнения наказанной и перевоспитания осужденных // Тр. Акад. МВД СССР. — М., 1984. — С. 26 та ін.

що, як правило, не можна виправити особу, не залучивши її до суспільно корисної праці¹; за допомогою праці відбуваються виховання засудженого в дусі поваги до інтересів суспільства, розвиток трудових навичок, таких якостей, як дисциплінованість, сумлінність, повага до закону².

Але, на наш погляд, покладати на працю під час виконання громадських робіт виховні функції означає перебільшувати її можливості, оскільки за своєю природою ця праця у першу чергу несе каральне навантаження. Якщо громадські роботи посприяють і прищепленню засудженій особі будь-яких корисних навичок, то подібний «ефект» виходить за межі суто виконання покарання та його завдань. До того ж, слід згадати покарання, не пов'язані із залученням засудженого до праці, наприклад, штраф, позбавлення права обіймати певну посаду або займатися певною діяльністю.

Видається, що докладніше слід зупинитися на визначенні конкретних видів робіт, які мають характер громадських. У законі лише зазначається, що вид робіт встановлюється органами місцевого самоврядування. Проте не наводиться хоча б приблизний перелік цих видів робіт, які б одночасно були суспільно корисними і мали характер примусу, містили властивості кари. У кінцевому результаті законодавець повинен знати, які види праці найдоцільніше використовувати для досягнення мети — кари, що надасть можливість за допомогою правового регулювання сконцентрувати відповідні якості та властивості у певних видах робіт, створити специфічні умови праці для засуджених осіб. Все це сприятиме тому, що діяльність органів виконання покарання у виді громадських робіт стане більш предметною: вони залучатимуть засуджених не до праці як такої, а до виконання якісно визначених робіт, що мають певні каральні властивості.

У зв'язку з цим вважаємо, що визначити конкретний вид робіт можна за допомогою певних критеріїв, або принципів, яким має відповідати робота. Доцільно запровадити такі з них.

По-перше, громадські роботи, як і будь-яка інша праця, мають бути продуктивними, тобто мати цілком визначені об'єктивні показники, за якими можна судити про якісну сторону праці засудженої особи.

¹ Див.: Мелентьев М. П. Функции советского исправительно-трудового права: Учеб. пособ. — Рязань, 1984. — С. 34.

² Див.: Осадчая Т. Г. Обязательные работы как новый вид наказания в российском уголовном законодательстве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 — Ростов н/Д, 1999. — С. 102.

По-друге, оскільки громадські роботи мають бути продуктивними, остільки невід'ємною вимогою, що ставиться до них, повинно стати нормування завдання. Тобто йдеться про норми виробітку. Напевно, на практиці може викликати труднощі процес визначення норм роботи, яку виконує засуджений. Проте ігнорування цього питання є неприпустимим. У цій ситуації видається вірним такий підхід: норми виробітку треба розраховувати на кожний день чи на тиждень, коли засуджений працює, з урахуванням певної кількості годин на день, протягом яких він відбуває покарання. Звісно ж, що при цьому враховуються реальні можливості засудженого залежно від його статі, фізичних даних, стану здоров'я, наявної кваліфікації, підготовки, навичок тощо. Отже, виконуючи громадські роботи, особа повинна мати реальну здібність до фізичної праці, можливість займатися нею без шкоди для здоров'я та інших моментів, що заслуговують на увагу. Під час нормування слід пам'ятати, що зазначені норми, з одного боку, мають бути реально здійсненними, а з другого — розраховані все ж таки на інтенсивну працю без простоїв упродовж усього часу відбування покарання.

Викладені норми виробітку мають загальний характер. Разом з тим ті чи інші норми виробітку залежать від конкретної ситуації, особи засудженого, інших обставин. Тому в кожному конкретному випадку до відбування громадських робіт має бути індивідуальний підхід з боку органів виконання цього виду покарання до можливостей засуджених.

По-третє, громадські роботи, які відбувають засуджені, — це перш за все покарання, тому в праці завжди мають бути елементи кари. Як видається, значний обсяг каральних елементів пов'язаний з непростигністю тієї чи іншої роботи та, можливо, з її значним фізичним характером. Якщо перше висловлювання цілком справедливе у будь-якому випадку застосування до засудженої особи громадських робіт, то щодо другого може йтися не в усіх випадках. Зрозуміло, що стосовно неповнолітніх та жінок питання про значне фізичне навантаження знімається само по собі. Проте у будь-якому випадку праця повинна відповідати вимозі суспільної користі¹. За даними, одержаними нами під час анкетування інспекторів кримінально-виконавчих інспекцій, понад 50% опитаних вважають, що це можуть бути роботи з прибирання та облагородження вулиць, приміщень; на думку ж 15% — будь-які вантажно-розвантажувальні роботи; ще 15% — сільсько-

¹ Див.: Хомлюк В. Обязательные работы и ограничение свободы. Меры по введению в действие наказаний, не связанных с изоляцией от общества // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2003. — № 3. — С. 51–52.

господарські роботи; 10% — будь-які ремонтні або будівельні роботи; менше 10% як громадські називають інші види робіт.

По-четверте, громадські роботи повинні мати, так би мовити, публічний характер, щоб тримати засудженого до них під контролем як колективу, в якому він працює під час виконання-відбування покарання, так і органів виконання цього покарання.

По-п'яте, особам, засудженим до громадських робіт, надається робота, не пов'язана із шкідливим виробництвом, ризиком для життя та здоров'я. Лише останній критерій визначення характеру роботи чітко обумовлюється у положеннях розділу II Інструкції.

У своєму комплексі перелічені вимоги до характеру громадських робіт в цілому дають змогу хоча б у загальних рисах визначитися з їх видом. Як бачимо, майже всі вони мають об'єктивний характер, оскільки повинні враховуватися в кожному випадку призначення засудженому покарання. Виняток становить лише необхідність врахування статево-вікових параметрів засудженої особи, її стану здоров'я, можливо, якихось професійних якостей і навичок та інших параметрів, які за своєю природою стосовно того чи іншого засудженого, звісно ж, мають індивідуальні особливості, а відтак, мають переважно суб'єктивний характер.

Щодо цього цікавим є досвід Франції. Він стосується обов'язку засудженої особи перед виконанням роботи проходити медичний огляд, який спрямований на те, щоб з'ясувати, чи немає в неї якої-небудь хвороби, небезпечної для інших працівників, та переконатися в тому, що ця особа з фізичної точки зору придатна до роботи, на якій її передбачається використовувати. На наш погляд, цей досвід вартий того, щоб його запровадити в українському законодавстві. Отже, з цієї точки зору ст. 56 КК слід доповнити ще однією частиною, в якій саме і передбачався б обов'язок засудженої особи проходити медичний огляд на предмет з'ясування, чи є в неї хвороба, небезпечна для оточуючих працівників, та чи придатна вона взагалі до роботи, до якої її передбачається залучати. При цьому, вочевидь, слід вказати і на джерело проведення медичного огляду. Вважаємо, що цей огляд має проводитися за державний рахунок, тобто у державних медичних закладах. Відповідну вказівку треба передбачити й у кримінально-виконавчому законодавстві.

Якщо проаналізувати види громадських робіт за законодавством різних країн, то стає зрозумілим, що більшість відповідних законодавчих актів узагальнено описує їх характер. Так, кримінальне законодавство Іспанії, Франції, США та інших країн вказує лише на умови, яким по-

винні відповідати обов'язкові роботи, але не визначає їх конкретний вид¹. Так само зазначається і в кримінальних кодексах країн-членів СНД.

Разом з тим практика виконання громадських робіт в Україні дає змогу виявити й деякі труднощі, котрі можуть виникнути під час реалізації цього виду покарання. По-перше, не вирішені питання щодо соціального захисту засуджених до громадських робіт у разі виробничого травматизму (витрати на лікування, виплату страховок, компенсацій та ін.). На наш погляд, слід погодитися з думкою В. Усачова та О. Уварова, які вважають, що дана проблема може бути вирішена двояким чином: або на законодавчому рівні, або в межах чинного законодавства шляхом її врегулювання на договірних засадах із роботодавцем та органами місцевого самоврядування². По-друге, під час відбування засудженими особами громадських робіт з боку роботодавців не виключені випадки привласнення грошових коштів, що зароблені цими особами. Тому, щоб уникнути таких ситуацій, пропонуємо оформлювати виконання виробничих завдань, що постають серед засудженими до громадських робіт, персональними нарядами чи іншими рівнозначними документами.

Підбиваючи підсумки викладеного, слід зауважити, що у теперішній час чинне законодавство України в цілому дає уявлення про зміст та сутність покарання у виді громадських робіт, а саме: встановлено мінімальний та максимальний строки їх відбування; вказано коло осіб, на яких громадські роботи не поширюються; встановлено, що вид робіт визначається органами місцевого самоврядування; визначено порядок їх відбування — у вільний від роботи чи навчання час; вказано на їх безоплатний характер; передбачено кримінальну відповідальність за ухилення від відбування громадських робіт. Проте існує чимало проблем, які можуть виникати саме під час реалізації громадських робіт. Вони, на наш погляд, повинні вирішуватися перш за все за допомогою положень кримінально-виконавчого законодавства. Отже, в зв'язку з цим першочерговим завданням у сфері кримінально-виконавчого законодавства має стати вдосконалення нормативного врегулювання процесу виконання-відбування громадських робіт шляхом внесення до законодавства відповідних змін і доповнень.

Надійшла до редколегії 20.05.05

¹ Більш докладно про це див.: Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии): Сб. законодат. мат. / Под ред. И. Д. Козочкина. — М., 1999; Уголовный кодекс Испании. — М., 1998.

² Див.: Усачев В., Уваров О. Опыт исполнения наказания в виде обязательных работ // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2003. — № 7. — С. 15.

РЕЦЕНЗІЇ

Нове актуальне дослідження становлення та розвитку державної служби в Україні

Нинішній етап розвитку нашої держави характеризується суттєвими змінами в усіх сферах суспільного життя, правовому регулюванні відносин, що виникають при здійсненні публічної влади між державою, її органами, органами місцевого самоврядування (їх посадовими особами), з одного боку, та громадянами з другого. Підтвердженням цього є, зокрема, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, активізація роботи над низкою законопроектів — «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про нормативно-правові акти», «Про державну службу в Україні», Адміністративно-процедурним кодексом України тощо.

Все це, безумовно, вимагає ретельних наукових досліджень різноманітних державно-правових проблем, у тому числі організаційно-правових засад державної служби в Україні. Важливість дослідження питань становлення та розвитку державної служби в Україні пояснюється також її місцем у системі правових інститутів, значенням для забезпечення ефективності управлінської діяльності, реалізації прав і свобод людини і громадянина. Державні (публічні) службовці — це представники державної влади, місцевого самоврядування, з якими громадяни найчастіше спілкуються у зв'язку з вирішенням своїх питань, запитів та сподівань. Тому чітке законодавче визначення повноважень службовців публічної влади у стосунках з громадянами має важливе значення з боку як підвищення авторитету державних органів, державної служби та її службовців, так і забезпечення законності, гласності та прозорості в процесі такої діяльності, доступності для громадян. У зв'язку з наведеним позитивної оцінки заслуговує дослідження організаційно-правових засад державної служби в Україні, здійснене у монографії, підготовленій Ю. Битяком*.

Приваблює те, що рецензована монографія є змістовною, оригінальною за структурою, складеною з урахуванням основних напрямів роз-

* Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. — Х.: Право, 2005. — 304 с.